

## Integration im ländlichen Raum beschleunigen – Koordinierung der Sprachförderung auf Landkreisebene ermöglichen

- **Der schnelle Erwerb der deutschen Sprache ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die erfolgreiche gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge in Deutschland sowie ihre rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Insbesondere in einigen ländlichen Räumen gelingt es nicht, Flüchtlinge und andere Migranten zeitnah an Sprachkursen teilnehmen zu lassen, die ihren Bedürfnissen entsprechen. In diesen Gebieten bedarf es daher einer verbesserten Koordinierung der vielfältigen Sprachkursangebote und einer Steuerung der Kursteilnahme. Insoweit handelt es sich um eine Aufgabe, die nur von Akteuren vor Ort übernommen werden kann.**
- **Der Deutsche Landkreistag spricht sich daher dafür aus, dass die Landkreise die Koordinierung des Angebots von Sprachkursen – einschließlich der bundesfinanzierten Integrationskurse – übernehmen können. Die Landkreise sollten auch in der Lage sein, Flüchtlinge und andere Migranten gezielt einzelnen Sprachkursen zuweisen zu können („Zusteuerung“). Dazu bedarf es einer Änderung der Integrationskursverordnung.**
- **Dieses Verfahren sollte zunächst in einigen Landkreisen modellhaft erprobt und zeitnah evaluiert werden. Wenn es sich bewährt, sollten Landkreise, die das wünschen, über die Möglichkeit verfügen, diese Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen dauerhaft zu übernehmen.**
- **Die auf die Durchführung der Integrationskurse bezogenen Kompetenzen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge werden davon nicht berührt. Das Bundesamt sollte auch in Zukunft uneingeschränkt für die Zulassung der Kursträger und der Lehrkräfte sowie für die Inhalte der Kurse verantwortlich sein. Nur auf diese Weise können bundesweit einheitlich Qualitätsstandards für die Integrationskurse gewährleistet werden.**

Das Beherrschen der deutschen Sprache ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die erfolgreiche gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge in Deutschland und ihre rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Der Bund stellt insoweit mit den Integrationskursen sowie mit der berufsbezogenen Sprachförderung (§§ 43 und 45a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)) ein Grundangebot zur Verfügung, das sowohl durch Angebote der Länder wie auch durch Sprachkurse der Landkreise ergänzt wird. Diese vielfältigen Angebote bedürfen dringend einer Koordinierung, wobei es nicht nur um passgenaue Übergänge zwischen den einzelnen Sprachkursen, sondern auch darum geht, sprachliche und berufliche (Weiter-) Bildung sowie die Integration in den Arbeitsmarkt eng miteinander zu verzahnen.

### Integrationskurse in ländlichen Räumen – besondere Herausforderungen

Das stellt gerade in den ländlichen Räumen und namentlich mit Blick auf die in der Verantwortung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführten Integrationskurse eine besondere Herausforderung dar. Das BAMF bietet die Kurse nicht selbst an, sondern lässt sie durch von ihm zugelassene Träger durchführen. Das BAMF hat keine Möglichkeit, direkt auf die Kursträger einzuwirken und diese bspw. dazu zu verpflichten, einen bestimmten Integrationskurs zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort durchzuführen. Die Teilnahmerechtigten bzw. -verpflichteten werden keinem Kurs gezielt zugewiesen, sondern haben nach § 7 Abs. 1 der Integrationskursverordnung (IntV) das Recht, sich bei jedem zugelassenen Kursträger anzumelden. Es besteht also Wahlfreiheit. Potenzielle Teilnehmer, die durch die Ausländerbehörde nach § 44a AufenthG, durch die für die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zuständigen Stellen (§ 5b AsylbLG) oder die Jobcenter (§§ 44a AufenthG, 15 Abs. 2 SGB II) zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet wurden, sind allerdings nach § 7 Abs. 2 IntV gehalten, sich unverzüglich bei einem Kursträger anzumelden. Die erfolgte Anmeldung ist gegenüber den genannten Behörden nachzuweisen. Die IntV regelt auch, dass Integra-

tionskurse innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach der Anmeldung beginnen sollen. Kommt ein Kurs nicht innerhalb dieser Frist zustande, so ist der Kursträger verpflichtet, die (angemeldeten) Teilnehmer sowie das BAMF hierüber unverzüglich zu unterrichten.

Dieses System hat ein breites Kursangebot und eine vielfältige Trägerstruktur entstehen lassen. Das BAMF hat mittlerweile 1.736 Träger zugelassen, darunter 545 Volkshochschulen. Auch für das Prinzip der Wahlfreiheit sprechen durchaus gute Gründe: Auf diese Weise sind die potenziellen Teilnehmer in der Lage, den für sie „passendsten“ Kurs auszuwählen und dabei individuelle Faktoren wie die Entfernung zwischen Wohn- und Kursort oder vorhandene Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Voraussetzung einer uneingeschränkten Funktionsfähigkeit des Systems ist allerdings, dass es vor Ort ein ausreichend großes Kursangebot sowie eine ausreichend große Menge potenzieller Teilnehmer gibt.

Beide Voraussetzungen liegen in ländlichen Räumen nur bedingt vor. In den ländlichen Räumen verteilt sich eine im Vergleich zu den Ballungsgebieten tendenziell geringere Zahl potenzieller Teilnehmer auf größere Gebiete, so dass sich – soweit überhaupt Kursträger vorhanden sind – auch nur wenige Teilnehmer bei einem einzelnen Träger einfinden können. Dadurch kommen nicht immer zeitnah ausreichend große Gruppen für die Durchführung eines Integrationskurses zusammen; Wartezeiten sind die Folge.

Dieser Befund ist keineswegs neu. Schon der Bericht des im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Integration seitens der Bundesregierung ins Leben gerufenen Dialogforums 7 „Sprache – Integrationskurse“ hat diesen Sachverhalt 2011 eindringlich beschrieben.<sup>1</sup> In der Flüchtlingskrise hat sich dann allerdings in besonders nachdrücklicher Weise gezeigt, dass es Verbesserungsbedarfe gibt. Wie eigene Erhebungen des BAMF deutlich machen, wird das Ziel, dass jeder potenzielle Teilnehmer innerhalb von sechs Wochen mit einem Integrationskurs beginnen kann, keineswegs flächendeckend erreicht. Besonders angespannt stellt sich die Lage bei den Alphabetisierungskursen dar.

Zur Verbesserung dieser Situation ist eine ganze Reihe von Maßnahmen erforderlich, die zum Teil auch schon in Angriff genommen worden sind und die nur vom BAMF geleistet werden können. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die dem BAMF obliegende Zulassung von Lehr-

kräften. Insoweit arbeitet das BAMF verstärkt mit Ausnahmeregelungen, lässt also auch Lehrkräfte zu, die den fachlichen Anforderungen der IntV (noch) nicht entsprechen. Die Etablierung einer neuen Variante des Integrationskurses in Form eines Angebots, das sich gezielt an Zweitschriftenlerner richtet, dient dazu, die Alphabetisierungskurse zu entlasten. Eine Erhöhung der Mindestvergütung für Lehrkräfte im Integrationskurs soll dazu beitragen, diese Tätigkeit wirtschaftlich interessanter zu machen.

Diese Schritte alleine werden aber nicht ausreichen, um die strukturellen Defizite, die das Integrationskurssystem in den ländlichen Räumen aufweist, zu beheben. Vielmehr bedarf es einer verbesserten Koordinierung der Sprachförderung vor Ort.

### **Koordinierung der Sprachförderung vor Ort – eine Aufgabe vor allem für die Landkreise**

Insoweit handelt es sich um eine Aufgabe, welche von einer obersten Bundesbehörde wie dem BAMF, die schon aus verfassungsrechtlichen Gründen keinen ausufernden Unterbau aufweisen darf, nicht geleistet werden kann. Erforderlich sind nicht nur Kenntnisse über das Kursangebot vor Ort, sondern vielmehr auch detaillierte Einblicke in die Bedürfnisse, Fähigkeiten und die persönliche Lage der potenziellen Teilnehmer, wie sie erforderlich sind, um nicht nur das zeitnahe Zustandekommen von Integrationskursen zu gewährleisten, sondern um darüber hinaus sicherzustellen, dass jeder Teilnehmer einem Kurs zugewiesen wird, der seinem Anforderungsprofil am besten entspricht. Dieses Wissen ist aufgrund ihrer vielfältigen Berührungspunkte mit den Betroffenen bei den Landkreisen in gebündelter Form vorhanden.

Vor diesem Hintergrund hat sich bspw. das Land Niedersachsen entschieden, eine gemeinsam von der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitete Empfehlung zur Koordinierung der Sprachförderung auf regionaler Ebene herauszugeben. In dieser Empfehlung wird die koordinierende Rolle den Landkreisen zugewiesen; das Land unterstützt die Landkreise bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe durch eine finanzielle Förderung. Auch der Nationale Aktionsplan Integration spricht sich dafür aus, im Interesse eines flächendeckenden und passgenauen Angebots von Integrationskursen

<sup>1</sup> Bundesregierung (Hrsg.), Nationaler Aktionsplan Integration, 2011, S. 232.

Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen auf lokaler Ebene zu stärken. Über die bloße Koordinierung hinaus wird vorgeschlagen, eine trägerunabhängige Stelle einzurichten, die potenzielle Teilnehmer in einen bestimmten Kurs vermittelt. Dieses Verfahren solle in einem Modellprojekt erprobt werden.<sup>2</sup>

### Modellprojekt integrierte Sprachförderung

Diese Anregung aus dem Nationalen Aktionsplan Integration greift der Deutsche Landkreistag auf. Wir schlagen vor, in einem Modellprojekt einigen Landkreisen die Aufgabe zu übertragen, das Sprachkursangebot vor Ort zu koordinieren („Koordinierungsfunktion“) und ihnen darüber hinaus ggf. auch die Möglichkeit zu eröffnen, konkrete Zuweisungen einzelner Teilnehmer zu bestimmten Kursen vorzunehmen („Steuerungsfunktion“).

Die Aufgabe der Koordinierung und ggf. Steuerung sollte sich erstrecken auf

- die Integrationskurse und die berufsbezogene Deutschsprachförderung,
- auf Kombinationsmaßnahmen nach dem Muster von „KompAS“,
- auf Sprachförderangebote der Länder sowie
- auf eigene Angebote der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden.

Voraussetzung dafür ist, dass sich die koordinierende und ggf. steuernde Stelle einen Überblick über das Kursangebot und die voraussichtliche Nachfrage vor Ort verschafft. Insoweit und für eine effektive Durchführung der Aufgabe empfiehlt es sich, Vertreter aller beteiligten Institutionen in einem Gremium unter Federführung des Landkreises zusammenzuführen. Einbezogen werden sollten neben den zuständigen Stellen der Landkreise wie z. B. die Ausländerbehörden, die Sozialämter und die Jobcenter vor allem das BAMF sowie Vertreter der vor Ort aktiven Kursträger und Vertreter der Organisationen, die im Landkreis im Auftrag des BAMF die Migrations-(erst)beratung sicherstellen. In diesem Rahmen sollten verbindliche Absprachen getroffen werden,

- auf deren Grundlage eine volle Transparenz über alle im Landkreis verfügbaren Sprachförderangebote hergestellt werden kann;

- die eine auf die jeweiligen Bedarfe und Kenntnisse zugeschnittene Beratung gewährleisten;
- die durch ein zwischen den im Landkreis aktiven Kursträgern abgestimmtes Kursmanagement sicherstellen, dass alle potenziellen Teilnehmer zeitnah – innerhalb von sechs Wochen – einen Kurs beginnen können;
- die dafür Sorge tragen, dass die Angebote der einzelnen Träger zeitlich und inhaltlich anschlussfähig sind und eine Kombination von Maßnahmen der Sprachbildung sowie der Eingliederung in den Arbeitsmarkt ermöglichen;
- die – ggf. durch ein partnerschaftliches Zusammenwirken der Träger – gewährleisten, dass auch Kurse für besondere Zielgruppen (Jugendintegrationskurs, Zweitschriftenlernerkurs, Alphabetisierungskurs) in ausreichendem Umfang angeboten werden.

Ein solches Netzwerk wird am besten funktionieren, wenn alle Beteiligten aus Überzeugung an ihm mitwirken. Es gibt allerdings auch eine ganze Reihe von normativen Anknüpfungspunkten, die bereits heute darauf hindeuten, dass eine enge Zusammenarbeit aller Beteiligten nicht nur ausdrücklich gewollt, sondern auch als rechtlich verpflichtend angelegt ist. Jedenfalls bieten diese Vorgaben eine gute Grundlage, um – ggf. über das Modellprojekt hinaus – verbindliche Maßgaben für ein Zusammenwirken zu erarbeiten.

So sieht § 1 IntV vor, dass das BAMF die Integrationskurse „in Zusammenarbeit mit Ausländerbehörden [...], Kommunen, Migrationsdiensten und Trägern der Grundsicherung für Arbeit durchführt“. Während diese Regelung nur Programmcharakter haben mag, sind jedenfalls die Kursträger zu der beschriebenen Art der Netzwerkarbeit schon heute rechtlich verpflichtet. Im Rahmen ihrer Zulassung müssen sie nämlich darlegen, dass sie zur Zusammenarbeit vor Ort mit anderen Integrationsträgern, insbesondere den Trägern integrationsspezifischer Beratungsangebote, den Agenturen für Arbeit, den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Anbietern im Bereich der Erwachsenenbildung (§ 19 Abs. 2 Nr. 9 IntV) sowie mit anderen Kursträgern (§ 19 Abs. 2 Nr. 10 IntV) bereit und in der Lage sind. Dabei geht es auch um die Fähigkeit, Integrationskurse gemeinsam durchzuführen. Auch für die Träger der Migrationsberatung gehört „die Mitarbeit in kommunalen Netzwerken zur Förderung eines bedarfsgerechten Integrationsangebotes“ zu dem ihnen in den Förderbedingungen des BAMF auferlegten Verpflichtungen. Sie müssen „zur Zusammenarbeit mit allen im Bereich der Integrationsförderung tätigen staatlichen und

<sup>2</sup> A.a.O. (Fn. 1).

nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen bereit sein“.<sup>3</sup>

Im Rahmen des Modellprojektes ist des Weiteren vorzusehen, dass jeweils nur eine Stelle – z. B. die Volkshochschule – für das gesamte Gebiet des Landkreises den Einstufungstest vornimmt. Unmittelbar im Anschluss daran ist auf der Grundlage der Testergebnisse sowie unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse des Einzelnen und seiner jeweiligen Lebenssituation sowie seiner Wünsche zu entscheiden, an welchem Kurs er teilnehmen sollte.

Um sicherzustellen, dass der Betreffende auch tatsächlich an dem für ihn ausgewählten Kurs teilnimmt, kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht, die im Rahmen des Modellprojektes in unterschiedlichen Landkreisen im Hinblick auf ihre jeweilige Wirksamkeit erprobt werden könnten:

- (1) Der Besuch des jeweiligen Kurses kann den Betreffenden im Sinne einer Empfehlung nahegelegt werden. Es ist durchaus davon auszugehen, dass eine erhebliche Zahl von ihnen diesen Empfehlungen Folge leistet. Das gilt insbesondere dann, wenn die erwähnten Absprachen über ein abgestimmtes Kursmanagement zwischen den Kursträgern greifen und jemand, der sich bei dem nicht für ihn vorgesehenen Kurs anmeldet, auf den für ihn passenden Kurs hingewiesen wird.
- (2) Sofern sich ein Teilnehmer freiwillig für den Besuch eines bestimmten Kurses entscheidet und er Leistungen nach dem SGB II bezieht, kann der Besuch dieses Kurses in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten und damit eine höhere rechtliche Verbindlichkeit erhalten. Diese Möglichkeit gibt es schon heute; sie ist Gegenstand einer entsprechenden Weisung der Bundesagentur für Arbeit an die Jobcenter.
- (3) Die Stelle des Landkreises, die mit der Aufgabe der Koordinierung der Sprachförderung betraut ist, könnte ermächtigt werden, Zuweisungen zu konkreten Kursen in rechtsverbindlicher Form vorzunehmen („Steuerungsfunktion“).

Die unter (1) und (2) beschriebenen Ansätze lassen sich ohne Weiteres im Rahmen des geltenden Rechts verwirklichen. Der Vorschlag unter (3) läuft dagegen den Regelungen der IntV zuwider. Zu seiner Realisierung müsste

also eine Ausnahmebestimmung geschaffen werden. Das läge in der Hand des Ordnungsgebers. Dieser verfügt insoweit über eine weitreichende Gestaltungsfreiheit, da das AufenthG keine Vorgabe zu der Frage enthält, ob die potenziellen Teilnehmer über ein Wahlrecht verfügen sollen bzw. ob sie den Kursen auch zugewiesen werden können.

Tatsächlich enthält die IntV in ihrer aktuellen Fassung erste Ansätze einer solchen Zuweisungs- oder Zusteuerungskompetenz, allerdings zugunsten des BAMF. § 7 Abs. 4 IntV sieht eine „Vermittlungsbefugnis“ der Behörde in Gebieten vor, in denen das Zustandekommen von Kursen aufgrund geringer Teilnehmerzahlen gefährdet ist. Geregelt ist ein Verteilungsmechanismus, auf dessen Grundlage das BAMF einen Teilnehmer, der sich bereits bei einem Kursträger angemeldet hat, an einen anderen Kursträger „vermitteln“ kann. Die ersten Entwürfe zur Integrationskursverordnung aus dem Jahr 2004 waren insoweit noch einen Schritt weitergegangen. Sie hatten ein Zuweisungsrecht vorgesehen, das alternativ vom BAMF, der Ausländerbehörde oder einer weiteren zuständigen Stelle hätte ausgeübt werden können, und zwar ausdrücklich mit dem Ziel, „einen Integrationskurs mit der für die Durchführung des Kurses erforderlichen Anzahl von Teilnehmern beschicken zu können oder um die Teilnahme an einem Integrationskurs für spezielle Zielgruppen [...] zu ermöglichen.“<sup>4</sup>

Dieser Rückblick auf die Entstehungsgeschichte macht deutlich, dass ein Zuweisungsrecht weder im Widerspruch zu den Vorgaben des AufenthG steht noch dem System der Trägerzulassung zuwiderläuft. Mit der Zulassung erhalten die Träger das Recht, Integrationskurse durchzuführen. Sie erwerben damit aber kein Recht, sich ihre „Kunden“ selbst auszuwählen.

### **Ausblick: Vom Modellprojekt zur Option**

Sollte sich die beschriebene Vorgehensweise bewähren, was durch eine Evaluation des Modellprojektes zu verifizieren wäre, sollte in einem zweiten Schritt einer begrenzten Zahl von Landkreisen, die dies wünschen, die Möglichkeit eingeräumt werden, die Koordinations- und ggf. auch Steuerungsfunktion für die Sprachförderung in ihrem Gebiet dauerhaft zu übernehmen. Über die Ausgestaltung dieses Ansatzes muss im Einzelnen zur Gebe-

<sup>3</sup> Vgl. Ziff. 2.4.2, 1. Spiegelstrich sowie Ziff. 3.3, 9. Spiegelstrich der Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer i. F. v. 1.3.2010, zuletzt geändert am 15.6.2016, GMBL 2017, 548.

<sup>4</sup> Begründung zum Entwurf einer Verordnung der Bundesregierung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler, Umdruck, S. 20 (zu § 7), Stand: 4.10.2004.

nen Zeit entschieden werden. Auf folgende Aspekte ist aber schon heute hinzuweisen:

- Die Übertragung einer Koordinierungs- und ggf. auch Steuerungsfunktion im Sinne eines Zuweisungsrechts bietet sich insbesondere für die ländlichen Räume an. Hier zeigt die Erfahrung, dass ohne ein koordinierendes und ggf. auch steuerndes Eingreifen einer von den Trägern unabhängigen Instanz eine zeitnahe Durchführung von Integrationskursen vielfach nicht gewährleistet ist.
- Sollte das Modellprojekt zeigen, dass ein Zuweisungsrecht sinnvoller oder sogar notwendiger Bestandteil ist, um ein zeitnahes Zustandekommen von Integrationskursen zu gewährleisten, müsste die IntV um eine solche Zuweisungskompetenz ergänzt werden. Regelungstechnisches Vorbild könnten die in den ersten Entwürfen der IntV enthaltenen Vorschriften sein.
- Zu prüfen wäre, ob die bestehenden Vorschriften der IntV über das Zusammenwirken der Kursträger untereinander und mit den Landkreisen sowie den anderen am Integrationsgeschehen Beteiligten ausreichen oder ob sie ggf. in einem Sinne verschärft werden müssten, die die Koordinierungs- und ggf. Steuerungsfunktion der Landkreise deutlicher hervorhebt. Gleichzeitig sollte auch in den Förderungsbedingungen für die Migrationsdienste die Koordinierungs- und ggf. Steuerungsfunktion der Landkreise stärker betont werden.

- Die Länder sollten die Landkreise, die die Koordinierungs- und ggf. Steuerungsfunktion übernehmen, finanziell unterstützen.

Ausdrücklich zu betonen ist, dass die hier vorgeschlagene Übertragung der Koordinierungs- und ggf. Steuerungsfunktion auf eine begrenzte Zahl von Landkreisen die auf die Durchführung der Integrationskurse des BAMF bestehenden Kompetenzen im Übrigen unberührt lässt. Das BAMF bliebe also weiterhin für die Zulassung der Träger sowie der Lehrkräfte zuständig. Es würde die Lehrinhalte bestimmen und auch allen anderen in der IntV beschriebenen Aufgaben wie z. B. die Ausstellung von Teilnahmeberechtigungen weiterhin in eigener Verantwortung wahrnehmen.

Ein Abbau von Standards hinsichtlich der Qualität der Integrationskurse ist ausdrücklich nicht Ziel des Vorschlags.

Beschluss des Präsidiums des  
Deutschen Landkreistages vom 15./16.5.2017